

# 1-BREVES NOTAS SOBRE AS DISPOSIÇÕES RELATIVAS AO SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL: TIPOLOGIA, FORMAÇÃO E DINÂMICA DOS INSTRUMENTOS, MEDIDAS PREVENTIVAS E NORMAS PROVISÓRIAS

João Miranda[6]

1.A matéria relativa ao sistema de gestão territorial desdobra-se em quatro capítulos:

- Capítulo I (Gestão Territorial);
- Capítulo II (Formação e dinâmica dos programas e planos territoriais);
- Capítulo III (Medidas preventivas e normas provisórias);
- Capítulo IV (Execução dos programas e planos territoriais).

Na presente nota, apenas iremos curar dos três primeiros capítulos.

2. A utilização da expressão *Sistema de gestão territorial* como epígrafe do Título III não constitui uma novidade, dado que ela se encontrava contemplada na anterior Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo[7], aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto[8], assim como no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro[9], diploma de desenvolvimento desta que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial[10], adiante abreviadamente designado RJIGT. Não obstante isso, na verdade ela nunca se enraizou completamente no plano dogmático do Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo e ao nível da atuação dos aplicadores práticos. Por isso mesmo, no Anteprojeto da Comissão Legislativa apresentado ao Governo, havia sido sugerida a sua substituição por *Sistema de planeamento territorial*. Na verdade, esta última expressão apresentava as indiscutíveis vantagens de retratar melhor a atividade administrativa de conformação pública do solo e de se adequar ao enunciado do artigo 65.º, n.º 4, da Constituição portuguesa, que alude a *instrumentos de planeamento*.

3. O capítulo I cuja epígrafe é “Gestão territorial” inicia-se com uma enumeração bastante exaustiva de objetivos da gestão territorial, podendo questionar-se a bondade da opção tomada pelo legislador quanto à sua inserção sistemática. Com efeito, a generalidade desses objetivos não é específica da gestão territorial, sendo própria das políticas públicas do solo, de ordenamento do território e do urbanismo. Nesta medida, teria sido preferível a sua consagração no Título I do diploma, seja através da sua inclusão no capítulo I, relativo ao “Objeto, fins e princípios gerais”, ou seja no capítulo II, respeitante aos direitos e deveres gerais.

Quanto ao conteúdo, os objetivos enunciados constituem, essencialmente, um combinado de preocupações de ordenamento do território [por exemplo, alíneas a) a c) do artigo 37.º] com outras de pendor mais urbanístico [v.g. alíneas e), f) e h) a j) do artigo 37.º], sem que, no entanto, se depreenda um claro fundamento para a sua ordenação.

4. Uma das principais inovações trazidas pela Lei de Bases reside na distinção efetuada entre *programas*, definidos como os instrumentos “que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento”, e *planos* “que estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo”.

A opção ora perfilhada nunca constou dos objetivos da Comissão que elaborou o Anteprojeto que veio a estar na base da atual lei e revela-se bastante discutível por diversas razões.

O conceito de programa tinha sido até agora reservado para o *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, nunca tendo sido antes empregue para denominar outro instrumento de gestão territorial. Esse instrumento sempre foi entendido como a sede própria para a fixação das grandes opções de organização do território nacional e do quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial (artigo 26.º do RJIGT). O respetivo conteúdo material e documental consagrado nos artigos 28.º e 29.º do RJIGT, bem como a sua aprovação sob a forma de lei da Assembleia da República

(artigo 34.º do RJIGT) confirmavam expressamente o acerto da qualificação como *programa*.

Ora, porventura imbuído da convicção de que o planeamento é incompatível com a formulação de diretrizes mais programáticas, apenas sendo realizável através de ações concretas e da definição do regime do uso do solo, o legislador aparta do conceito de *plano* realidades que anteriormente eram como tal qualificadas: os agora rebatizados programas setoriais, especiais e regionais (artigos 40.º, n.ºs 3 a 5, e 41.º). A escolha adotada revela-se duvidosa, pois sempre se admitiu, no seio das normas de planeamento territorial, a existência de normas de conteúdo mais programático e de outras com um figurino mais operativo e de execução. Aliás, o grau analítico das previsões dos planos constitui, tradicionalmente, um dos critérios de classificação dos tipos de planos[11], não se afigurando nenhuma incompatibilidade entre a enunciação de diretivas ou de linhas gerais, normalmente de ordenamento do território, e o conceito de plano.

Deste modo, o legislador acaba por restringir praticamente o conceito de plano às realidades urbanísticas, pois, salvo em parte com o Plano Diretor Municipal, deixa de haver planos com o escopo de prossecução da política de ordenamento do território.

Acresce que a expressão *programa* pode revelar-se equívoca, dado que a Lei de Bases também utiliza as expressões *programação da execução* e *programa de execução* (artigo 56.º) para retratar realidades que já envolvem a materialização no território das opções de planeamento.

5. Outra das novidades reveladas na Lei de Bases traduz-se no aditamento de mais um nível aos três tradicionais âmbitos territoriais, nacional, regional e municipal, mediante a autonomização de um âmbito intermunicipal (artigo 42.º). Ou seja, de acordo com o legislador, a natureza e a incidência territorial dos interesses públicos prosseguidos justifica a criação de um nível intermédio entre o âmbito municipal e o âmbito regional.

Na verdade, trata-se de uma solução igualmente questionável, dado que, em bom rigor, visa admitir-se que os instrumentos de programação e de planeamento sejam adotados através de formas de cooperação intermunicipal e, portanto, não se antevê por que razão esses

instrumentos de gestão territorial não se enquadram ainda no âmbito municipal, salvo se a solução agora adotada pretender constituir um embrião para modelos supralocais de organização administrativa e territorial que possam vir, no futuro, a substituir inclusive o âmbito regional ou a fundir-se com este.

Quanto às opções mais de fundo, parece adequada a possibilidade de serem adotados planos territoriais de âmbito intermunicipal que se espraiem pelo território de mais do que um município e que definam o regime de uso do solo, deixando a cooperação intermunicipal de se cingir a instrumentos mais programáticos ou de conteúdo mais diretivo, na linha, de resto, do que já encontrava plasmado no Anteprojeto da Comissão Legislativa. Todavia, suscita dúvidas a previsão no n.º 1 do artigo 42.º de que é imperiosa a intervenção do membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território, sempre que se pretender que o programa intermunicipal abranja outras situações que não as dos dois ou mais municípios com territórios contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal. Não se encontra justificação para reconhecer ao Governo o poder de ingerência sobre uma decisão que deveria caber apenas aos órgãos municipais.

Coerentemente, o legislador previu que “a existência de um plano diretor, de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor de âmbito intermunicipal exclui a possibilidade de existência, ao nível municipal, de planos territoriais do mesmo tipo, na área por eles abrangida” (artigo 44.º, n.º 5). Isto significa que se pretendeu criar condições para a intensificação dos laços intermunicipais, permitindo que, por exemplo, se ache cumprida a obrigação de elaboração de um plano diretor municipal por cada município (artigo 43.º, n.º 3) através da adoção de um único plano desse tipo abrangendo o território de dois ou mais municípios.

6. Também contrasta parcialmente com o regime anterior a noção ora apresentada dos *programas especiais* no n.º 4 do artigo 40.º: “constituem um meio de intervenção do Governo e visam a prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial, estabelecendo exclusivamente regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, através de medidas que estabeleçam ações permitidas, condicionadas ou

interditas em função dos objetivos de cada programa, prevalecendo sobre os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal”.

Se, por um lado, se vislumbram linhas de continuidade na invocação de interesses públicos nacionais e na prevalência destes instrumentos face aos planos municipais, constitui, por outro lado, uma novidade a restrição do respetivo regime à salvaguarda de recursos e valores naturais, prevenindo-se que o conteúdo destes instrumentos exorbite a sua função no sistema de planeamento através de normas que fixam o regime do uso do solo. A referida restrição do conteúdo material dos agora red denominados *programas especiais* já fora proposta no Anteprojeto da Comissão Legislativa, como forma de evitar ingerências na liberdade de planeamento urbanístico municipal e de afastar o risco de coabitação, nem sempre pacífica, entre planos estaduais e municipais.

Fica, porém, por esclarecer como se logra a real efetividade das medidas de salvaguarda de recursos e valores naturais, que podem envolver o estabelecimento de ações permitidas, condicionadas ou interditas, com a limitação da sua vinculação às entidades públicas, obstando-se a que esses comandos vinculem também os particulares, mediante a conformação do direito de propriedade privada destes (artigos 40.º, n.º 4, e 46.º, n.º 1). A solução proposta no Anteprojeto da Comissão Legislativa afigurava-se mais equilibrada, pois, sem se preterir a necessidade de os valores naturais serem efetivamente tutelados através de uma conformação direta do direito de propriedade privada, superava-se a crítica normalmente apontada aos então planos especiais de serem também planos de ordenamento.

7. A Lei de Bases contém ainda uma solução inovadora ao nível da vinculação jurídica dos programas territoriais. Aparte a questão de ficar agora vedado aos programas especiais a vinculação direta e imediata dos particulares, que já tivemos ocasião de analisar *supra*, o legislador pretendeu sancionar a conduta das associações de municípios ou dos municípios que não tiverem procedido à atualização dos respetivos planos territoriais para os tornarem compatíveis com os programas territoriais que prosseguem objetivos de interesse nacional ou regional.

Com efeito, o n.º 5 do artigo 46.º estabelece que, decorrido o prazo para a atualização das normas dos planos territoriais sem que esta tenha sido

efetuada, “suspendem-se as normas do plano territorial intermunicipal ou municipal que deveriam ter sido alteradas, não podendo, na área abrangida, haver lugar à prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a alteração do uso do solo, enquanto durar a suspensão”.

Conforme já defendemos anteriormente, um dos campos privilegiados para a aplicação da figura da suspensão dos planos municipais pelo Governo constituía o das omissões ilícitas dos órgãos das autarquias locais no cumprimento dos deveres de alteração dos respetivos planos. Na vigência da primitiva versão do RJIGT, afirmáramos que “se certo município não proceder à alteração do seu instrumento de planeamento para o adaptar à legislação, regulamentação ou planos hierarquicamente superiores supervenientes no prazo de 90 dias fixado no n.º 3 do artigo 97.º, pode o Governo suspender o plano municipal com fundamento na existência de um reconhecido interesse nacional ou regional” **[12]**.

Sucede, porém, que a norma constante do n.º 5 do artigo 46.º da Lei de Bases vai muito mais além do que fora por nós sustentado. Com efeito, não só a suspensão do plano municipal opera automaticamente pelo simples decurso do prazo de atualização, sem dependência de um ato administrativo de aplicação, como também essa suspensão acaba por ser acompanhada pela medida preventiva de proibição de prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a alteração do uso do solo.

Ora, a providência de suspensão do plano é inequivocamente lesiva dos interesses municipais, pelo que sempre se deveria oferecer ao município a possibilidade de intervenção num procedimento administrativo para apresentação das razões, eventualmente atendíveis, que justificaram a sua atuação relapsa. A perspetiva demasiado unilateral que se encontra subjacente a esta solução legal não se compagina bem com as regras sobre contratualização do planeamento vertidas no artigo 47.º, que parecem impulsionar a celebração de contratos entre o Estado e as autarquias locais para fixação das formas e dos prazos de adequação dos planos existentes em relação a programas supervenientes com os quais aqueles devessem ser compatíveis.

A circunstância de a suspensão governamental do plano municipal ser acompanhada de medidas preventivas suscita sérias dúvidas de constitucionalidade, pois implica reconhecer ao Governo a possibilidade

de influenciar decisivamente a utilização do solo para fins urbanísticos, prerrogativa que apenas deveria estar cometida aos municípios.

Acresce que a admissibilidade de adoção desta medida preventiva gera um efeito colateral desfavorável para as posições jurídicas subjetivas dos particulares, visto que, por causas que não lhes são imputáveis, estes podem ser atingidos por uma decisão governamental que visa, fundamentalmente, penalizar a inércia municipal em atualizar os respetivos planos para os adaptar aos programas territoriais. Nesta medida, a norma constante do n.º 5 do artigo 46.º parece ofender o princípio da proporcionalidade, quer na vertente da necessidade, quer na do equilíbrio ou proporcionalidade em sentido estrito.

8. Igualmente suscita as maiores reservas a solução contemplada no n.º 6 do artigo 46.º de sancionar o incumprimento municipal com a “rejeição de candidaturas de projetos a benefícios ou subsídios outorgados por entidades ou serviços públicos nacionais ou comunitários, bem como a não celebração de contratos-programa, até à regularização da situação”. O estabelecimento de medidas desta natureza não é propriamente inédito no direito português[13], embora se afigure típico de um modelo de organização administrativa de pendor centralizado, no seio do qual a autonomia municipal se encontra fortemente limitada por constrangimentos de cariz financeiro impostos pelo Estado.

A solução legal ora descrita obnubila ainda que o Estado dispõe de meios judiciais para obrigar os municípios a atualizar os seus planos territoriais para os tornar compatíveis com a disciplina de programas territoriais. Desde logo, através da ação pública, nos termos dos artigos 9.º, n.º 2, e 77.º, n.º 1, ambos do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, pode o Ministério Público requerer num tribunal administrativo a apreciação e a verificação de situações de ilegalidade por omissão das normas de alteração dos planos municipais, cuja adoção é necessária para dar exequibilidade às acima mencionadas disposições da Lei de Bases que impõem um dever de atualização desses instrumentos de planeamento.

Na verdade, a opção do legislador significa o regresso a um passado que se caracterizava por uma forte dependência dos municípios em relação ao Estado e também a marginalização das populações locais, que serão

penalizadas pelas atuações dos titulares dos órgãos locais, sem que elas tenham contribuído para a situação ocorrida.

9. Embora a anterior Lei de Bases já previsse a contratualização entre os princípios gerais da política de ordenamento do território e do urbanismo[14], não lhe conferia a dignidade que ora resulta da nova Lei de Bases. No essencial, é reproduzida a proposta de articulado apresentada pela Comissão, fazendo-se ascender ao diploma de bases as principais normas relativas à contratualização do planeamento que já resultavam do artigos 6.º-A do RJIGT.

10. O capítulo II tem como epígrafe “Formação e dinâmica dos programas e planos territoriais”, albergando quatro artigos sobre os procedimentos administrativos relativos a essas realidades. Este foi um dos capítulos que mais emagreceu face à proposta apresentada pela Comissão ao Governo, tendo sido, por um lado, reduzida a regulação de certas matérias, designadamente das destinadas a assegurar a participação dos particulares nos procedimentos e a disciplinar as modalidades de dinâmica do planeamento (artigos 49.º e 50.º).

Mais questionável se afigura, no entanto, a opção de remeter em globo para a legislação complementar sobre instrumentos de gestão territorial o tratamento da avaliação ambiental, atentos os compromissos que o Estado português assumiu neste domínio junto da União Europeia, e a avaliação de planos, por causa da sua relevância como condição prévia da mutabilidade dos planos. Em ambas as situações, a sua consagração na Lei de Bases, conforme tinha sido sugerido pela Comissão responsável pelo Anteprojeto, teria permitido sinalizar o seu significado nos procedimentos de formação e de dinâmica dos planos.

Também não se vislumbra a razão que motivou o legislador a porfiar no artigo 51.º no conceito de *ratificação de planos territoriais*, uma vez que, conforme é consensual na doutrina, na realidade, não se pretende disciplinar situações enquadráveis nesse instituto mas sim consentir a *derrogação* de normas editados num âmbito supralocal pelas normas de planos municipais, designadamente pelo plano diretor municipal. Pena é que se tenha revelado neste campo um excessivo conservadorismo conceptual, em contramão com opções temerárias tomadas ao nível do



abandono de outros conceitos que, além de serem rigorosos, já se tinham consolidado na doutrina e na *praxis* urbanísticas.

11. No capítulo III são reguladas apenas as *medidas preventivas* e as *normas provisórias*, em termos muito próximos àqueles que haviam sido propostos pela Comissão Legislativa que elaborou o Anteprojeto [15].

Merece uma nota especial a consagração na Lei de Bases da figura das *normas provisórias*, que não constituem uma novidade no direito português, visto que já haviam constado do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março [16], diploma que estabelecia o regime da elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais antes da entrada em vigor do RJIGT.

A recuperação do mecanismo das medidas provisórias visa constituir uma antecipação, de forma positiva, de opções de planeamento que já se encontrem suficientemente densificadas e consolidadas, assim se agilizando a aplicação de novas orientações municipais que, se tal não fosse possível, apenas se poderiam aplicar com a entrada em vigor do novo plano. Naturalmente, o sucesso da figura irá depender do desenvolvimento do seu regime na legislação complementar e, sobretudo, da correta aplicação que dela vier a ser efetuada pela Administração municipal.

## **2-EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS E PLANOS TERRITORIAIS**

Fernanda Paula Oliveira

No Capítulo IV do Título III, a presente Lei integra orientações já existentes nos domínios da programação e execução dos instrumentos de planeamento do território. Fá-lo de uma forma muito contida e sumária, indiciando que esta matéria será desenvolvida em momento posterior, concretamente na alteração ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão territorial.

Sem inovar[17], a lei prevê o *princípio da programação pública (pela Administração) da execução dos planos e programas*[18], se bem que, ao contrário do que parece dar a entender o n.º 1 do artigo 54.º, a *programação e coordenação públicas* da execução dos programas e planos não deve confundir-se que a sua *promoção pública*: nada impede, muito pelo contrário, que a iniciativa (promoção) seja privada (e sê-lo-á na maior parte das vezes); fundamental é que, quando tal suceda, isto é, quando a iniciativa privada decida avançar promovendo operações de ocupação urbanística do território, existam mecanismos que garantam a sua adequação aos *objetivos e prioridades definidos pela Administração* (n.º 2 do artigo 54.º).

A propósito da execução, distingue a presente lei entre *execução sistemática* — que é realizada mediante programação municipal e que corresponde a operações urbanísticas integradas com vista à transformação, reabilitação ou regeneração ordenada do território (n.º 1 do artigo 55.º) — e *execução não sistemática* — que é levada a cabo sem necessidade de prévia delimitação de unidades de execução, por intermédio de operações urbanísticas a realizar nos termos da lei (n.º 2 do artigo 55.º).

Trata-se de uma classificação dos modelos de execução que apela para um conceito que não vem definido (nem explicitado) nesta lei: o conceito de *sistemas de execução*. Neste sentido, consideramos que era mais clara a versão inicial da Lei de Bases, onde a execução sistemática correspondia à realização, mediante programação municipal, de operações urbanísticas integradas (diferente de isoladas e casuísticas, portanto, não sistemática), com dimensão e localização adequadas a uma transformação ordenada do território e que se concretizavam mediante um de três *sistemas*: o *sistema de execução privada* (atualmente designada de sistema de compensação), o *sistema de execução por cooperação entre proprietários e o município* (atualmente apelidada de sistema de cooperação) e o *sistema de execução pela Administração* (atualmente sistema de imposição) – artigo 76.º da proposta inicial. É por a execução se encontrar ou não inserida no âmbito de um destes sistemas a mesma é designada, respetivamente, de execução sistemática e de execução não sistemática.

Realce-se ainda o princípio, que constava do artigo 77.º, n.º 2 da versão inicial desta lei: de que a realização de operações urbanísticas isoladas (a execução não sistemática) deveria ser excepcional, só podendo ser admitida em solo urbano quando já existissem infraestruturas adequadas para a edificação pretendida ou, quando fosse caso disso, tivesse sido realizada operação de loteamento ou de reparcelamento. Princípio que, na nossa ótica, deveria manter-se na versão agora aprovada, dado o relevo que o mesmo assume, em especial por realçar a necessidade de uma nova lógica na ocupação do território e um novo papel da Administração: uma lógica e um papel em que a Administração faz acontecer o que verdadeiramente interessa à estruturação do território e ao desenvolvimento urbano, orientando a ocupação urbanística privada de forma a evitar a dispersão e de forma a condicionar as intervenções privadas a atuações de conjunto (globais e integradas). O que traz também novas exigências aos técnicos municipais, obrigando que estes deixem a sua tarefa de mera apreciação, “controlo” e fiscalização” das pretensões privadas, para passarem a assumir uma intervenção ativa, convencendo os privados a intervir no momento que convém à Administração, com operações que, satisfazendo os seus interesses privados, sirvam simultaneamente o interesse público. [19]

Refira-se também que, se bem que a lei não preveja agora a categoria operativa dos solos urbanizáveis — precisamente aqueles onde a execução programada (sistemática) mais se justificaria —, este tipo de execução continua a fazer sentido, designadamente quando estejam em causa solos urbanizados a consolidar, renovar ou reestruturar que exigem intervenções suportadas por soluções integradas e de conjunto, em regra com prévia associação entre os proprietários e eventualmente outros interessados.

Notamos, também, na presente lei, uma visão demasiado limitada dos instrumentos de programação, que parecem ser reconduzidos apenas às unidades de execução: para o legislador o que distingue a execução sistemática (de programação pública) da execução não sistemática (de execução casuística e feita caso a caso), é o facto de a mesma ser antecedida ou não, respetivamente, de uma unidade de execução.

Sucedem, porém, que os instrumentos de programação vão muito para além das unidades de execução, abrangendo todos os instrumentos que,

do ponto de vista estrutural, envolvem a execução de atuações conjuntas circunscritas a áreas delimitadas, que visam conjugar o interesse público com a participação dos particulares, incluindo o direito de iniciativa destes. A estes requisitos, acresce a exigência funcional (e material) de que os instrumentos de programação integrem: a) os objetivos a alcançar com a intervenção ou intervenções projetadas; b) o âmbito subjetivo da programação (quem fica por ela abrangida e em que moldes, designadamente do ponto de vista dos mecanismos de associação); c) o âmbito objetivo ou objeto da programação (que inclui a área delimitada a programar e a caracterização essencial da mesma, uma vez que a programação difere consoante se programa, por exemplo, para urbanizar ou para reabilitar); d) as operações de execução a levar a cabo (reparcelamentos, loteamentos, “condomínios” urbanísticos); e) o tempo de execução (a programação temporal das ações previstas); e f) o seu financiamento (que deve, quando for caso disso, compatibilizar-se com o programa plurianual de intervenções do município e respetivo orçamento). [20]

Estas características não deixam de encontrar plasmação na lei (cfr. artigo 56.º que se refere, precisamente, ao conteúdo dos instrumentos de programação), devendo com ele ser articulado o disposto no artigo 55.º de forma a afastar a ideia de que a programação se processa necessariamente (ou exclusivamente) por via da delimitação de unidades de execução.

Faria, porém, sentido que se tivessem mantido os *princípios gerais em matéria de execução* que constavam da versão inicial da proposta desta Lei, princípios esses aplicáveis quer à execução sistemática quer à execução não sistemática, a saber:

*«a) as operações urbanísticas contribuem, em todos os casos, para a melhoria funcional, formal e ambiental do espaço onde se inserem;*

*b) as operações urbanísticas em solo urbano estabelecem a articulação espacial e temporal entre a execução de infraestruturas e de equipamentos e a execução das edificações, tendo em vista uma ocupação harmoniosa do território e o equilíbrio económico-financeiro de cada operação;*

*c) a construção de infraestruturas, equipamentos e zonas verdes por iniciativa municipal articula-se, sempre que possível, com a urbanização envolvente, com recurso a unidades de execução e*

*d) as operações urbanísticas realizam-se preferencialmente mediante execução sistemática.»*

Mais, teria feito sentido manter a referência às unidades e subunidades operativas de planeamento e gestão, importantes mecanismos de programação por corresponderem a áreas de intervenção prioritárias, estratégicas ou estruturantes para as quais os planos devem estabelecer os objetivos de interesse público a alcançar, os processos executórios a adotar e os meios financeiros a mobilizar, sendo nessas áreas que deveriam preferencialmente enquadrar-se os investimentos e empreendimentos públicos.